

知識產權大國之後—談中國大陸 《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》 的企圖心

After an IPR Giant—The Ambition of PRC Guidelines for Building a Powerful
Intellectual Property Nation (2021-2035)

章忠信 (Chang, Chung-Hsin)

東吳大學法學院助理教授

壹、前言

今（2021）年9月22日，中國大陸（下稱：大陸）發布《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》，針對未來15年知識產權強國建設，擘劃出指導思想、工作原則及發展目標，明列一系列重要政策措施及具針對性之創新作法，做為推動大陸從知識產權大國，邁向知識產權強國之指導性綱領。

這項綱要係經過長期發展與規劃，所呈現之極具未來性之前瞻綱要，期望於大陸與美國正在進行之全球性全面競爭中，突破美國戰略封鎖，達到國家獨立自主發展目標，非常值得各界關切。

貳、「知識產權」即「智慧財產權（intellectual property rights）」

大陸之「知識產權」，即臺灣通常所稱之「智慧財產權（intellectual property rights）」，主要包括專利權、商標權、著作權、營業秘密（大陸稱「商業秘密」）、積體電路布局權（大陸稱「集成電路布圖設計專有權」）、植物品種權等，有時，亦將公平交易（大陸稱「反不正當競爭」）一併納入。

大陸自改開放之後，為加入全球經貿活動，極力融入世界智慧財產權體系，自 1990 年初期，逐步制定《專利法》、《商標法》、《著作權法》、《反不正當競爭法》等智慧財產權相關法律。其後，幾乎每隔 10 年，即修正相關法律。不過，初次制定，仍屬摸索階段，受限於內部經濟尚不足以支應國際知識產權公約標準之現況，有諸多對內保護不及外國權利人之雙重標準規範；2000 年之修正多為履行加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之承諾。2010 年之修正，仍係接續 WTO 等國際因素之密切相關。2020 年關於專利法、著作權法之修正，免除追趕國際知識產權公約之壓力後，自主性相對較強。可預見未來之發展，在實力逐漸強大，於全球經貿政治影響力日增之情形下，參與國際知識產權規則之制定，領導開發中國家與已開發國家折衝相關規定，堅持自身利益之提案，《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》之落實，將使其更具實力及信心。

參、2008 年《國家知識產權戰略綱要》之延續與精進

2021 年之《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》，係 2008 年《國家知識產權戰略綱要》之延續與精進，展望未來 15 年以知識產權做為強國建設基礎之戰略綱要。

2008 年 6 月 5 日，大陸國務院頒布《國家知識產權戰略綱要》，實施國家知識產權戰略，將知識產權工作提升至國家戰略層級，其目標訂於 2020 年時，「把我國建設成為知識產權創造、運用、保護和管理水平較高的國家」。該項綱要係以「激勵創造、有效運用、依法保護、科學管理」為方針，擬訂五個戰略重點，包括：(1) 完善知識產權制度；(2) 促進知識產權創造和運用；(3) 加強知識產權保護；(4) 防止知識產權濫用；(5) 培育知識產權文化。其具體作法，分別於專利、商標、著作權、商業秘密、植物新品種、特定領域知識產權及國防知識產權等七大領域，提出待解決之問題及其主要任務，並於國家知識產權局設置國家知識產權戰略實工作部際聯席會議，由國務院分管副秘書長及 28 個部門分管領導組成，統籌協調國家知識產權戰略實工作。隨後，國家知識產權戰略實工作部際聯席會議每

年均制訂「國家知識產權戰略實施推進計畫」，要求相關部門據以執行相關具體措施，強化知識產權保護工作。

2012年6月26日世界智慧財產權組織保護音像表演外交會議在北京召開，隨後並正式簽署強化表演於視聽產品中著作權保護國際條約—《視聽表演北京條約》，此為首部於大陸誕生之國際智慧財產權公約。該項外交會議於北京召開並簽署完成公約，象徵大陸積極參與國際智慧財產權活動之堅定決心，同時亦顯示世界智慧財產權組織極力將大陸拉進國際智慧財產權潮流，避免其獨立發展另一套制度之強烈意圖。

2014年12月10日，國務院辦公廳進一步推出《深入實施國家知識產權戰略行動計畫（2014-2020年）》，目標設定於2020年，智慧財產權創造水準顯著提高，運用效果顯著增強，保護狀況顯著改善，管理能力顯著增強，基礎能力全面提升。

2016年3月，大陸全國人大十二屆四次會議審議通過《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》，揭示將實施嚴格之知識產權保護制度，完善有利於激勵創新之知識產權歸屬制度，建設知識產權運營交易和服務平臺，建設知識產權強國。同年11月並發布《中共中央、國務院關於完善產權保護制度依法保護產權的意見》，指明「加大知識產權侵權行為懲治力度，提高知識產權侵權法定賠償上限，探索建立對專利權、著作權等知識產權侵權懲罰性賠償制度」、「將故意侵犯知識產權行為情況納入企業和個人信用記錄」，以加大對知識產權保護力度。

2018年3月，大陸與美國經貿衝突嚴重，美國指控「中」方侵害其知識產權，竊取商業秘密，援引1974年《貿易法》第301條將對大陸進行貿易報復。該項爭議亦迫使「中」方必須強化知識產權之保護。大陸總理李克強於全國兩會期間之政府工作報告中提出，將「加強智慧財產權保護，實行侵權懲罰性賠償制度」。4月10日，國家主席習近平於博鰲亞洲論壇開幕式發表演說，將「加強知識產權保護」，做為擴大開放之四項重大舉措之一，指出「這是完善產權保護制度最重要的內容，也是提高中國經濟競爭力最大的激勵」。11月5日，習近平於首屆中國國際進口博覽會開幕式演說，強調為進一步擴大開放，大陸將營造國際一流營商環境，加快出臺外商投資法，

完善公開、透明的涉外法律體系，保護外資企業合法權益，堅決依法懲處侵犯外商合法權益特別是侵犯智慧財產權行為，提高智慧財產權審查品質和審查效率，引入懲罰性賠償制度。

2018 年 3 月 13 日，大陸第十三屆全國人民代表大會一次會議通過《國務院機構改革方案》，將原本分屬國務院直屬機構國家知識產權局之專利工作及國家工商行政管理總局之商標工作，並合併原屬國家質量監督檢驗檢疫總局之原產地地理標誌工作，三者統一由國家知識產權局辦理，而國家知識產權局並不再屬於國務院直屬機構，改屬新組建之國家市場監督管理總局之下屬機構。至於專利商標之執法工作，則與國家知識產權局脫離，改由其上級之國家市場監督管理總局執行。於著作權方面，原本屬國務院直屬機構之國家版權局，改隸中國共產黨中央宣傳部，與國家新聞出版署繼續維持「一個機關，兩個牌子」之統整微妙關係。

2019 年 11 月 5 日，習近平續於第二屆中國國際進口博覽會開幕式演說，再次強調「為了更好運用知識的創造以造福人類，我們應該共同加強智慧財產權保護，而不是搞知識封鎖，製造甚至擴大科技鴻溝」、「中國將營造尊重知識價值的環境，完善智慧財產權保護法律體系，大力強化相關執法，增強智慧財產權民事和刑事司法保護力度」。

2019 年 4 月 25 日，《國家知識產權戰略綱要》實施十年評估報告發布，顯示大陸為國際專利申請第二大來源、國際商標申請第三大來源，比較包括經濟合作組織（OECD）之 34 個國家、金磚 5 國及新加坡在內之 40 個國家智慧財產權發展狀況，顯示 2016 年大陸知識產權發展水準世界排位由第 14 位上升至第 10 位。接續該項成果，啟動《知識產權強國戰略綱要（2021-2035）》制定工作，廣徵各界意見，前後召開三次知識產權強國戰略綱要制定專家諮詢委員會全體會議，乃有本次綱要之發布。

肆、《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》發布背景

基於 2008 年《國家知識產權戰略綱要》及 2014 年《深入實施國家知識產權戰略行動計畫（2014-2020 年）》之推動經驗及基礎，面對日益激烈

之大陸與美國經貿競爭及衝突，大陸領導階層深深體會知識產權於未來國家發展及全球科技經貿競爭能力之重要性。2020年11月30日，習近平主持中共中央政治局第二十五次集體學習時，關於知識產權之保護及規劃，做出原則性指示，包括：「知識產權保護工作關係國家治理體系和治理能力現代化，關係高品質發展，關係人民生活幸福，關係國家對外開放大局，關係國家安全。」「要加強知識產權保護工作頂層設計。要研究制定『十四五』時期國家知識產權保護和運用規劃，明確目標、任務、舉措和實施藍圖。既嚴格保護之是產權，又確保公共利益和激勵創新兼得。」

伍、《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》具體目標及重要核心任務

在國家領導人重視知識產權強國建設之重要原則指示下，「為統籌推進知識產權強國建設，全面提升知識產權創造、運用、保護、管理和服務水平，充分發揮知識產權制度在社會主義現代化建設中的重要作用」，乃制定推出《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》。

《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》首先對於建設知識產權強國，立下時間表。到2025年，知識產權強國建設取得明顯成效，知識產權保護更加嚴格，社會滿意度達到並保持較高水平，知識產權市場價值進一步凸顯，品牌競爭力大幅提升，專利密集型產業、著作權產業增加值占GDP比重、知識產權使用費年進出口總額及每萬人口高價值發明專利擁有量應達一定預期性指標。到2035年，知識產權綜合競爭力躋身世界前列，知識產權制度系統完備，知識產權促進創新創業蓬勃發展，全社會知識產權文化自覺基本形成，全方位、多層次參與知識產權全球治理的國際合作格局基本形成，「中國特色」、世界水平的知識產權強國基本建成。

其次，《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》確定知識產權強國建設之六大任務，包括：

一、建設面向社會主義現代化的知識產權制度。構建門類齊全、結構嚴密、內外協調的法律體系。開展知識產權基礎性法律研究，做好專門法律法

- 規之間的銜接，增強法律法規的適用性和統一性。根據實際及時修改或制定相關知識產權法律；構建職責統一、科學規範、服務優良的管理體制，持續優化知識產權審查機制；構建公正合理、評估科學的政策體系，強化知識產權審查或登記制度；構建響應及時、保護合理的新興領域和特定領域知識產權規則體系，包括遺傳資源、傳統知識、民間文藝、中醫藥傳統知識保護與現代知識產權制度有效銜接。
- 二、建設支撐國際一流營商環境的知識產權保護體系。健全公正高效、管轄科學、權界清晰、系統完備的司法保護體制。在既有知識產權法院將民事、刑事及行政三合一專業審判基礎上，優化知識產權保護訴訟品質，有效打擊知識產權侵害行為，彌補知識產權權利人所受之損害；健全便捷高效、嚴格公正、公開透明的行政保護體系；建立行政保護技術調查官制度、完善知識產權侵權糾紛檢驗鑒定工作體系、強化專利侵權糾紛行政裁決制度作用、知識產權糾紛行政調解協議司法確認制度、知識產權海關保護級國際知識產權執法合作；健全統一領導、銜接順暢、快速高效的協同保護格局。
- 三、建設激勵創新發展的知識產權市場運行機制。包括完善以企業為主體、市場為導向的高質量創造機制；健全運行高效順暢、價值充分實現的運用機制；建立規範有序、充滿活力的市場化運營機制。
- 四、建設便民利民的知識產權公共服務體系。包括加強覆蓋全面、服務規範、智能高效的公共服務供給；加強公共服務標準化、規範化、網絡化建設；建立數據標準、資源整合、利用高效的信息服務模式。
- 五、建設促進知識產權高質量發展的人文社會環境。包括塑造尊重知識、崇尚創新、誠信守法、公平競爭的知識產權文化理念；構建內容新穎、形式多樣、融合發展的知識產權文化傳播矩陣；營造更加開放、更加積極、更有活力的知識產權人才發展環境。
- 六、深度參與全球知識產權治理。包括積極參與知識產權全球治理體系改革和建設；構建多邊和雙邊協調聯動的國際合作網絡。亦即積極參與國際知識產權之規則制定，而非僅係移植既有規則或追隨他國關於國際知識產權之腳步。

陸、《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》之企圖心及其後續推動

大陸推動《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》，不僅係內部知識產權制度變革，做為國家發展之基礎及動力，並將使其從知識產權大國，邁向知識產權強國，逐步於世界知識產權制度之發展，扮演更重要角色。大陸已從過去之國際規則被動接受者、學習者、跟隨者，快速轉變成為深具影響力之積極參與者、推動者及建設者。尤其大陸近年積極參與知識產權之國際規則制定，勇於提出「中國方案」，透過知識產權國際合作機制，逐步於國際知識產權對話與爭端解決方面，以開發中國家之領頭地位，發揮一定作用，足以與向來領導國際知識產權制度發展之已開發中國家，更有折衝談判之力量。

在中共中央及國務院發布《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》之後，國務院於2021年10月9日接續制定發布《「十四五」國家知識產權保護和運用規劃》，提出強化知識產權新目標，訂定「十四五」時期知識產權發展主要指標，健全知識產權法律體系及國際交流合作等工作，相關措施已由權責部門依序展開。此外，《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》明確提出要健全公正高效、管轄科學、權界清晰、系統完備之知識產權司法保護體制，2021年10月29日，大陸最高人民法院亦對外發布《最高人民法院關於加強新時代知識產權審判工作為知識產權強國建設提供有力司法服務和保障的意見》，從工作要求、公正司法、提升效能、深化改革四個方面，就全面加強新時代知識產權審判工作，提出20條政策措施。

柒、結論

智慧財產權係國家發展之重要核心，各國體認智慧財產權法制、保護及執行之重要性，美國、日本、韓國，近年紛紛研擬國家戰略計畫，逐步落實執行，以提升國家全球競爭力。

大陸改革開放之後，於知識產權制度之建設，起初受迫於國際經貿壓

力，經過四十年之艱苦追趕，逐步翻整調適，自 2008 年《國家知識產權戰略綱要》，經過 2014 年《深入實施國家知識產權戰略行動計畫（2014-2020 年）》，知識產權大國之目標已然完成，最終邁入《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》，有其一貫脈絡及決心。展望未來，其所堅持要建設具有「中國特色」、世界水平的知識產權強國，應無困難。可以預見，《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》執行過程中，將使大陸對自己更具信心，亦將使其於國際知識產權論壇更有話語權，參與國際知識產權保護規則之制定，也將更具影響力。

我國於 2012 年 11 月經行政院核定《智慧財產權戰略綱領》五年計畫，並於 2013 年 12 月核定六大行動計畫。然而，《智慧財產權戰略綱領》2017 年結束後，相關延續初擬計畫未受重視，最後無疾而終。雖然智慧財產權相關法制之整體修正草案多次提出，但多於立法院觸礁，並無重大進展。產業智慧財產權提升工作，在臺商回流之後，也少有進展。近日為加入 CPTPP，行政院強調將力推相關智慧財產權法制於立法院之修正草案，是否能獲立法院積極回應及支持，尚不可知。凡此之主要原因，皆在於國家無整體智慧財產權戰略計畫，行政部門無明確目標及作法，立法部門無急迫感，公私部門力量與目標分散，難有重大成效。也許，兩岸良性競爭中，臺灣要思考是否要重新檢討當年《智慧財產權戰略綱領》之內容及成效，推出更具前瞻明確且具體可行之新階段《智慧財產權戰略綱領》。